Openbaar Ministerie

# College van Procureurs-Generaal

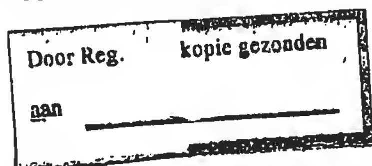
Voorzitter




Postbus 20305 2500 EH Den Haag

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 (0)70 339 96 00
telefax +31 (0)70 339 98 51

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG




| | |
|---|---|
| Onderdeel | Cluster Wet- en Regelgeving |
| Contactpersoon | |
| Doorkiesnummer(s) | |
| E-mail | |
| Datum | 14 mei 2013 |
| Ons kenmerk | |
| Uw kenmerk | |
| Onderwerp | Advies conceptwetsvoorstel wijziging Penitentiaire beginselenwet en het Wetboek van Strafrecht in verband met de herijking van de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties en de invoering van elektronische detentie |

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 22 maart 2013 heeft u het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over een conceptwetsvoorstel inhoudende een wijziging van de Penitentiaire beginselenwet en het Wetboek van Strafrecht in verband met de herijking van de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties en de invoering van elektronische detentie.
Het wetsvoorstel bevat twee hoofdonderwerpen:

1. de introductie van de toepassing van elektronische detentie als modaliteit van de tenuitvoerlegging van korte vrijheidsstraffen;
2. het toepassen van elektronische detentie in de eindfase van langdurige gevangenisstraffen en het afschaffen van het penitentiair programma.

Op 22 maart 2013 heeft het kabinet het Masterplan DJI aan de Tweede Kamer aangeboden. De in dat plan beschreven maatregelen hebben tot doel forse bezuinigingen op het gevangeniswezen te realiseren. Naast de introductie van elektronische detentie en de afschaffing van de detentiefasering worden andere bezuinigingsmaatregelen binnen het gevangeniswezen doorgevoerd, die zien op het intensiveren van meerpersoonscelgebruik, het invoeren van een sober regime voor arrestanten en preventief gehechten en het deels afschaffen van het avond- en weekendprogramma voor gedetineerden. Mede door deze maatregelen zal naar

verwachting de benodigde celcapaciteit afnemen en zal een aantal van de huidige penitentiaire inrichtingen kunnen worden gesloten. Het College constateert dat het realiseren van deze maatregelen in onderlinge samenhang ingrijpende consequenties heeft voor de gehele strafrechtsketen.
Het wetsvoorstel roept veel vragen op waar het gaat om het invullen van de handhaving op elektronische detentie. Volgens de memorie van toelichting is DJI verantwoordelijk voor de handhaving van elektronische detentie, maar niet duidelijk wordt op welke wijze DJI aan deze nieuwe verantwoordelijkheid invulling geeft.
Elke kandidaat moet door DJI op zijn geschiktheid voor deelname aan elektronische detentie worden gescreend. Maar wie beoordeelt of de gedetineerde behoort tot een van de categorieën waarvoor elektronische detentie is uitgesloten? Wie beoordeelt of de veroordeelde voldoet aan de beperkingen die hem met de elektronische detentie zijn opgelegd? Is er voldoende rekening gehouden met de mogelijkheid dat de veroordeelde zich aan elektronische detentie onttrekt? Wat te doen als een veroordeelde in elektronische detentie doorgaat met het plegen van strafbare feiten? In de memorie van toelichting wordt kortweg gesteld dat als een elektronische detentie mislukt, wordt de veroordeelde weer terug in de gevangenis geplaatst. Maar is er rekening gehouden met het extra werk en extra kosten voor de strafrechtsketen dat het mislukken van elektronische detentie met zich mee kan brengen?
Onderwerpen zoals handhaving, resocialisatie en terugdringen van recidive moeten in het grotere geheel van het Masterplan worden bezien. In dit advies zal het College het onderhavige wetsvoorstel daarom voornamelijk beoordelen op wetstechnische aspecten. In een uitgebreide reactie op het Masterplan DJI, waar het College op dit moment aan werkt, zal nader worden ingegaan op zowel de inhoudelijke als financiële consequenties van de handhaving, resocialisatie en het terugdringen van recidive. Het spreekt voor zich dat het College daarbij specifiek zal stil staan bij de inhoudelijke en financiële inspanningen die van het openbaar ministerie zullen worden gevraagd.

Elektronische detentie als executiemodaliteit van een kortdurende vrijheidsstraf

De discussie over een eventuele invoering van elektronische detentie wordt al een aantal jaren gevoerd. Bij eerdere gelegenheden heeft het College zich op het standpunt gesteld geen voorstander te zijn van de thuisdetentie als executiemodaliteit.[1] De rechter en de burger moeten erop kunnen vertrouwen dat de opgelegde vrijheidsstraf wordt uitgevoerd zoals de rechter ten tijde van het vonnis voor ogen heeft gestaan. Dat kan slechts anders zijn als bij het opleggen van de vrijheidsstraf aanstonds duidelijk is dat deze tevens een andere vorm van vrijheidsbeneming kan inhouden. Daarbij zal ook duidelijk moeten zijn dat die andere vorm van vrijheidsbeneming niet alleen door

---

[1] Brief van College van procureurs-generaal aan de Minister van Justitie, dd 24 september 2009, kenmerk PaG/HB/12021

de veroordeelde, maar ook door de burgers, onder wie ook begrepen het slachtoffer, gezien wordt als volwaardig alternatief waarbij in voldoende mate tegemoet wordt gekomen aan de strafdoelen die de rechter in de concrete zaak voor ogen hebben gestaan. De rechter heeft immers bij het bepalen van de hoogte en de modaliteit van de straf uitdrukkelijk rekening gehouden met de aard en de ernst van het feit, de belangen van het slachtoffer en de persoon van de dader.

Het College is geen tegenstander van elektronische detentie als vorm van een straf als zodanig. Het opleggen van elektronische detentie kan ook een positieve beslissing zijn. Uit nationaal en internationaal onderzoek is gebleken dat de effecten daarvan gunstig kunnen zijn. Terecht wordt dan ook in de memorie van toelichting gewezen op de voordelen die gepaard kunnen gaan met het opleggen van elektronische detentie. Het sociale en maatschappelijke netwerk van de delinquent kan zoveel mogelijk in stand worden gehouden waardoor detentieschade kan worden beperkt. Tijdens elektronische detentie kan een eventueel al in gang gezette aanpak worden gecontinueerd en ervoor worden gezorgd dat de basale levensbehoeften, zoals huisvesting en inkomen, gehandhaafd blijven. Wel is het College van oordeel dat het in de eerste plaats aan de rechter is om te bepalen welke straf de veroordeelde krijgt opgelegd en pleit er daarom voor dat het wetsvoorstel wordt aangevuld in die zin, dat elektronische detentie als nieuwe hoofdstraf wordt ingevoerd, naast de bestaande hoofdstraffen genoemd in artikel 9 van het Wetboek van Strafrecht.
De rechter kan dan, zoals gebruikelijk, op grond van alle feiten en omstandigheden op basis van een advies van de reclassering omtrent de geschiktheid van de verdachte en de thuissituatie, elektronische detentie opleggen als dat naar zijn oordeel een passende straf is. Hij kan daarbij tevens het grote belang van de veroordeelde bij voortzetting van een eventueel dienstverband meewegen.[2] Deze omstandigheden zijn in de praktijk meestentijds al bekend op het moment dat de rechter vonnis wijst en het komt de transparantie van het sanctiestelsel ten goede als aan de hand van die omstandigheden de rechter zelf elektronische detentie als hoofdstraf kan opleggen.

Het College wijst erop dat inwerkingtreding van het wetsvoorstel in deze vorm tot gevolg zal hebben dat de vraag of elektronische detentie zal worden toegepast door DJI altijd ter terechtzitting aan de orde zal komen. De rechter kan immers besluiten tot het uitsluiten van elektronische detentie en dat heeft tot gevolg dat daarover van de zijde van het OM of de verdediging in veel gevallen een uitdrukkelijke beslissing kan en zal worden gevraagd. Het verdient aanbeveling dat de rechter, wanneer hij moet besluiten over de aangedragen argumenten, tevens kan beschikken over de mogelijkheid om zelf de verdachte elektronische detentie op te leggen.
Daarvoor zijn ook praktische argumenten aan te voeren. Hoofdstraffen kunnen in

---

[2] Zie blz. 7 van de memorie van toelichting

beginsel onbeperkt met elkaar worden gecombineerd, dus elektronische detentie als hoofdstraf kan bijvoorbeeld worden gecombineerd met een voorwaardelijke vrijheidsstraf (waaraan al dan niet elektronisch toezicht kan worden verbonden). Zeker als sprake is van een verdachte die zich nog in voorlopige hechtenis bevindt, zal de mogelijkheid om naast een onvoorwaardelijke gevangenisstraf (deels) elektronische detentie als straf op te leggen de rechter ruimte bieden om in voorkomende gevallen maatwerk te leveren.

De bij de eerdere advisering door het College opgeworpen principiële bezwaren tegen elektronische detentie als executiemodaliteit waren vooral ingegeven doordat het eerdere voorstel geen duidelijkheid verschafte: het was op voorhand voor de rechter, het openbaar ministerie en de samenleving niet duidelijk op welke wijze de door hem opgelegde gevangenisstraf zou worden uitgevoerd. Aan dit bezwaar kan deels tegemoet worden gekomen indien het voor de rechter voorzienbaar is dat in het geval een kortdurende vrijheidsstraf wordt opgelegd deze wordt uitgevoerd in de vorm van elektronische detentie, waarbij slechts bij uitzondering de veroordeelde deze straf in een gevangenis zal uitzitten. De rechter kan in dat geval bij het opleggen van het vonnis daarmee rekening houden. Het College meent dat deze gedachte ook ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel, namelijk, daar waar op grond van het tweede lid van artikel 4 van de Penitentiaire beginselenwet toepassing van elektronische detentie achterwege blijft als de rechter dat heeft uitgesloten op grond van de ernst van het feit, de omstandigheden van het geval, de persoonlijkheid van de dader, de veiligheid van de samenleving of de belangen van slachtoffers of nabestaanden. Maar het College acht dit alleen een begaanbare weg indien deze categorie kan worden beschouwd als een ‘restcategorie’ en de rechter dus aan de voorkant, bij het opleggen van de straf, ook kan beschikken over de bevoegdheid om zelf elektronische detentie als hoofdstraf op te leggen.

Het College adviseert derhalve om elektronische detentie als zelfstandige hoofdstraf in artikel 9 van het Wetboek van Strafrecht op te nemen.
Naast de invoering van elektronische detentie als hoofdstraf kan in de executiefase overeenkomstig het wetsvoorstel omzetting van (een deel van de opgelegde) gevangenisstraf plaatsvinden in elektronische detentie, indien aan de daarvoor bij of krachtens de wet te stellen voorwaarden wordt voldaan.

<u>Elektronische detentie in de eindfase van langdurige gevangenisstraffen en het afschaffen van het penitentiair programma</u>

Het wetsvoorstel wordt in de sleutel gezet van het verder terugdringen van recidive en dus ook het terugdringen van criminaliteit. In de memorie van toelichting wordt omstandig betoogd dat het nieuwe detentiebeleid uitgaat van de eigen

verantwoordelijkheid van de gedetineerde. Zijn gedrag en motivatie staan voorop bij het toekennen van programma's met re-integratieactiviteiten zoals terugkeeractiviteiten of scholing. De toepassing van elektronische detentie moet worden verdiend. Daarbij moet rekening worden gehouden met de (on)mogelijkheden van een gedetineerde en moet waar nodig, extra begeleiding en ondersteuning van de gedetineerde worden aangeboden. Dit uitgangspunt wordt door het College onderschreven.
De algemeen geldende detentiefasering wordt afgeschaft. Het gevolg hiervan is dat alle externe vrijheden — het penitentiair programma en het kort re-integratieverlof en programmatisch re-integratieverlof — komen te vervallen. Een belangrijke vraag die met het voorliggende voorstel wordt opgeworpen is hoe de begeleiding, die in handen van DJI wordt gelegd, in de praktijk vorm zal worden gegeven en wat de gevolgen van niet-naleving van de aan elektronische detentie verbonden voorwaarden zullen zijn. Beoogd wordt op een effectieve wijze bij te dragen aan het bereiken van daadwerkelijke gedragsverandering bij veroordeelden, het realiseren van concrete resocialisatiedoelen en het terugdringen van recidive.[3] Voorkomen moet worden dat delinquenten 'kaal', dat wil zeggen zonder voorbereiding of begeleiding, met een enkelband thuis komen te zitten. Dat is vragen om problemen. Iemand die jaren achtereen in de gevangenis heeft gezeten is niet geschikt om van de een op de andere dag onvoorbereid terug te keren in de maatschappij. Dat hij door middel van een elektronische enkelband onder toezicht staat lost dit probleem niet op. Voor deze veroordeelden is een persoonsgerichte aanpak noodzakelijk, waarbij de advisering en begeleiding door de reclassering als een absolute voorwaarde moet worden beschouwd.

Het terugdringen van recidive (en daarmee het terugdringen van criminaliteit) is naar het oordeel van het College alleen mogelijk met een zeer actieve rol van de reclassering. De memorie van toelichting geeft daarover echter geen uitsluitsel. Het College acht het beslist noodzakelijk dat de rol van de reclassering wordt geborgd en adviseert om daaraan in de memorie van toelichting uitvoerig aandacht te besteden.

Elektronische detentie tijdens voorlopige hechtenis

Blijkens het tweede en het derde lid van art 4 Pbw en de memorie van toelichting is het de bedoeling om toepassing van elektronische detentie door DJI ook mogelijk te maken als de opgelegde vrijheidsstraf nog niet onherroepelijk is, dat wil zeggen in de fase van voorlopige hechtenis. Het College acht dit onaanvaardbaar. Voorlopige hechtenis wordt bijvoorbeeld toegepast bij vluchtgevaar en recidivegevaar. Op

[3] Zie blz. 1 van de memorie van toelichting

verschillende momenten tijdens de voorlopige hechtenis wordt een uitdrukkelijke beslissing over het voortduren van de voorlopige hechtenis door de rechter genomen. Ook kan hij beslissen tot opheffing en schorsing daarvan met een afweging van belangen en met toetsing aan de wettelijke gronden. Tussentijdse beoordeling kan ook in hoger beroep plaatsvinden op verzoek van de verdachte zelf. De zaak bevindt zich dan nog onder de rechter en daarmee is niet verenigbaar dat de DJI een eigen afweging maakt waarmee een inbreuk wordt gemaakt op het rechterlijk oordeel.

<u>Tenslotte</u>

Gelet op de gevolgen van het wetsvoorstel verzoekt het College met nadruk samen met de andere partners in de strafrechtsketen tijdig betrokken te worden bij het overleg over de effecten van de voorgenomen maatregelen.

Hoogachtend

Het College van procureurs-generaal